

Zürichsee-Zeitung, 15. September 2004

«Es wird Gewinner und Verlierer geben»

Die im Auftrag der Zürcher Regierung erarbeitete Relief-Studie und die Entwürfe für eine Schweizer Flughafenpolitik aus dem Departement Leuenberger haben einigen Staub aufgewirbelt. Morgen wird die Zürcher Regierung zur Flughafenpolitik Stellung beziehen. Gut, aber viel zu spät, meint ETH-Professor Alain Thierstein im Interview zur Raumplanung in der Flughafenregion.

FLORIAN MEYER / OLIVER STEIMANN

Bei der Einführung der Südanflüge haben Sie erklärt, für eine Lösung der raumplanerischen Probleme um den Flughafen sei es fünf nach zwölf. Wie spät ist es heute?

Alain Thierstein: Die Zeit ist auf eine gewisse Weise stehen geblieben – es ist weiterhin fünf nach zwölf. Vielleicht ist es noch etwas später, denn es hat sich seither nichts verbessert, und es zeigen sich auch keine Auswege.

Wollen Sie damit andeuten, dass es für eine sinnvolle Lösung bereits zu spät ist?

Thierstein: Nein, raumplanerisch ist noch nichts verloren, es fehlt aber der politische Wille, eine grossräumige Lösung anzupacken.

Erste Ansätze liegen jetzt mit dem Projekt «Relief» und dem Entwurf für eine Schweizerische Luftverkehrspolitik vor.

Thierstein: Sie kommen viel zu spät, die Situation ist bereits völlig verfahren. Etwas Derartiges hätte man vor zehn Jahren anpacken müssen, als man zu spüren begann, dass die Flugverkehrszahlen massiv zunehmen, dass der Einzugsbereich des Flughafens und die Swissair wachsen, die angrenzenden flugnahen Aktivitäten enorm zunehmen, dass es eine systemische Entwicklung gibt, welche die Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten sowohl der Gemeinden als auch des Kantons sprengt. Die Raumplanung dachte allerdings nur bis an die jeweilige politische Grenze und war gepaart mit einer gewissen Überheblichkeit und Selbstzufriedenheit des Kantons Zürich.

Dann hat also der Kanton zu lange nicht reagiert?

Thierstein: Es wäre verfehlt, die Schuld jetzt einer Instanz zuzuschreiben. Es handelt sich um eine kumulative Unterlassung, eine Fehlinterpretation auf allen Planungsebenen. Immerhin verfügt der Bund mit seinen Sachplänen und Konzepten über die strategischen Planungskompetenzen, auch wenn diese in der Regel nur dürftig genutzt werden und sehr fragmentiert auftreten. Ausserdem hat sich Uvek-Vorsteher Moritz Leuenberger bislang nicht mit Perspektiven zur Raumentwicklung hervorgetan.

Im Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) zeigt sich das ebenfalls.

Thierstein: Die Wahrnehmung der grossräumig-funktionalen Bedeutung des Flughafens hätte man zumindest in den Konzeptteil des SIL einbauen müssen – dort steht aber nichts solches drin. Ich zitiere immer wieder den Satz «Zürich ist eine der grossen europäischen Drehscheiben des Weltluftverkehrs» – Punkt. Was heisst das? Ein Sachplan sollte eigentlich eine räumliche Aussage machen, aber davon steht im SIL nichts. Da finden sich rein planerisch-juristische Überlegungen, die zeigen, dass man nicht verstanden hat, wie der Raum funktioniert.

Die Kompetenzen bei den einzelnen Akteuren wären vorhanden. Ist es denn das föderalistische System der Schweiz, das einer Lösung im Wege steht?

Thierstein: Der Föderalismus steht auf dem Prüfstand, und da hat er nun eindeutig versagt. Wenn alle beteiligten Ebenen, von den Gemeinden bis zum Bund, vorausschauend handeln und in die gleiche Richtung steuern würden, könnte man angepasste Lösungen finden. Aber die Anreize sind völlig falsch gesetzt. Die Planungshoheit und die Steuerhoheit der Gemeinden stehen heute einer solchen Lösung entgegen. Die Gemeinden sind versucht, möglichst viele Flächen zu überbauen, um so möglichst viele Steuereinnahmen zu generieren – kombiniert mit Kanton und Bund, die der nächst unteren Ebene nicht auf die Finger schauen. Selbst als der Fluglärm im Norden zugenommen hat, haben die Gemeinden weiter eingezont und Siedlungslücken geschlossen. Hier müsste man das Prinzip «Zuckerbrot und Peitsche» einsetzen. Das heisst, es wäre an den Kantonen, die Koordination voranzubringen. Wenn ihnen das nicht gelingt, greift der Bund entsprechend schärfer ein.

Wie viel raumplanerischen Spielraum soll man den Gemeinden in der Flughafen-Region noch zugestehen?

Thierstein: Man sollte zunächst eine Flughafenregion grosszügig definieren, der alle Gemeinden in einem abgesteckten Kreis angehören. Diese müssten sich auf eine grossräumliche Entwicklung einigen. Dann werden Kontingente und Grenzwerte – etwa für Planungszonen oder die Lärmbelastung – ausgehandelt, wobei es Gewinner und Verlierer geben wird. Man muss deshalb einen gemeinsamen Finanztopf schaffen, aus dem die Verlierer entschädigt werden. Dazu braucht es eine gewisse Spezialisierung innerhalb des Raumes. Es ist nicht möglich, dass jede Gemeinde versucht, Einfamilienhäuser- und Industriezonen, einen Autobahnanschluss und eine Haltestelle der Glattalbahn zu haben.

Glauben Sie, dass eine Planungslinie, wie sie «Relief» vorsieht, überhaupt noch ohne extreme Eingriffe in die bestehenden Strukturen durchsetzbar ist?

Thierstein: Die einzige Lösung ist, dass man grossräumig denkt, und dann sind auch massive Massnahmen nötig. Dabei geht es um Aussiedlungen, Abzonungen, Entschädigungen, Realersatz. Auch den Flughafen Dübendorf muss man hier als Siedlungsentwicklungsreserve ins Spiel bringen. Und das ist kein Business mehr für einzelne Gemeinden und geht auch nicht von heute auf morgen, sondern ist eine Aufgabe für die nächsten 20 Jahre.

Soll man den Fluglärm gleichmässig verteilen oder ihn im Norden konzentrieren?

Thierstein: Wenn man die historische Entwicklung der Siedlungen, die Verteilung der Bevölkerung und der Infrastruktur- Investitionen rund um den Flughafen beachtet und weiter berücksichtigt, wo die wichtigen Entwicklungsräume der Zukunft liegen, dann muss man zum Schluss gelangen, dass der Flugverkehr im Norden zu konzentrieren ist. Aber das heisst nicht, dass die Bevölkerung im Norden allein unter dem Fluglärm leiden muss, sondern man muss ihr einen Realersatz bieten oder sie entschädigen. Für die Anwohner im Norden heisst das, dass sie wegziehen müssen oder, wenn sie bleiben, ihren Entschädigungsanspruch verlieren.

Deutschland hat allerdings klar gemacht, dass es sich nicht einfach finanziell abgelden lassen will. Welchen Lösungsansatz sehen Sie hier?

Thierstein: Eine Einigung mit Deutschland gehört für mich zu einer langfristig tragfähigen Lösung. Nur so wird man 90 Prozent des Flugverkehrs im Norden abwickeln können. Dazu braucht es vier Dinge: Recht und damit Planungssicherheit, Geld, Erreichbarkeit und

vertrauensbildende Massnahmen. Eine interessante Paketlösung wäre es, wenn sich der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) in den süddeutschen Raum erweitern würde.

Wenn man die Süddeutschen am ZVV-Ausbau beteiligen wollte, müsste sich der Bund jedoch klar zum Bau des Durchgangsbahnhofes als dem Herzstück jeder weiteren Ausbautetappe bekennen.

Thierstein: Genau. Doch ist der Durchgangsbahnhof auch zentral, um den Anschluss ans europäische Eisenbahn- Hochgeschwindigkeitsnetz sicherzustellen. Wenn der Bund diesen aus Sparüberlegungen zurückstellt, dann findet man auch keine grössräumige Lösung für die Flughafenproblematik. Diese beiden Verkehrsinfrastrukturen hängen miteinander zusammen, denn Zürich ist doppelt verletzlich: Fällt die Leistungsfähigkeit des Flughafens weg, dann gibt's keine Alternative am Boden.

Sie sprechen den regionalpolitisch motivierten Verteilungskampf um die Gelder für die erste Bauetappe der Schweizer HGV-Anschlüsse an. Da will man einmal mehr «gerecht» in allen Landesteilen ein bisschen investieren, anstatt nur dort, wo es wirtschaftlich und verkehrspolitisch sinnvoll wäre.

Thierstein: In der Schweiz realisiert man nicht, wie die Wirtschaftstätigkeiten räumlich organisiert sind und wo eigentlich die Wertschöpfung generiert wird. Ich will nicht sagen, Zürich sei der Kopf für alles, aber Funktionalität, Erreichbarkeit und Drehscheibenfunktion bündeln sich nun einmal nicht in Payerne oder im Emmental.

Welche Planungsbefugnisse sollte denn die Flughafenbetreiberin Unique haben?

Thierstein: Was diese Frage betrifft, zeigt «Relief» den richtigen Weg auf. Die öffentliche Hand muss dem Flughafen Planungsgrenzwerte setzen und räumliche Planungslinien vorgeben, innerhalb derer das Flughafen- Management den Flughafen-Betrieb optimiert. Nur müssten auch hier der Kanton und der Bund sehr viel präzisere Vorstellungen über die grossräumige Verflechtung des Flughafens und seine Funktionsweise als ein regionales Produktions- und Innovationssystem haben, dann könnten sie Unique auch sehr viel besser zügeln, wenn Herr Felder wieder einmal über die Stränge schlägt.

Stichwort Infrastruktur-Investitionen: Sie warnen davor, dass ein dauerhafter Südanflug die Glattalbahn als Investition entwertet. Weshalb?

Thierstein: Die Glattalbahn ist eines der wesentlichen Argumente, weshalb der Nordanflug notwendig ist. Wenn der Südanflug zum Dauerzustand wird, dann besteht die Gefahr, dass weniger Wohnungen gebaut werden und Bevölkerung abwandert. Wenn die Glattalbahn aber zum reinen Zubringer zu den Arbeitsplätzen wird, dann ist die Auslastung am Abend oder an den Wochenenden zu gering, und man wird die hohen Infrastruktur-Investitionskosten kaum mehr amortisieren können. Der Beitrag der öffentlichen Hand wird dann noch grösser.

Die Expertengruppe von «Relief» empfiehlt das Instrument eines Regionalparks als Lösungsansatz für die Flughafen-Region. Die Diskussion um Landschaftsentwicklung könnte den Gemeinden eine neue gemeinsame Perspektive eröffnen und zu einer grenzüberschreitenden regionalen Identität beitragen. Ist das realistisch?

Thierstein: Absolut. Im Agglomerations-Modellvorhaben «Glow – das Glattal» ist dies Teil des Ansatzes. Die acht Glow-Gemeinden haben gemerkt, dass zusammenhängende Erholungs- und Naturräume eines der überkommunalen Handlungsfelder sind, mit denen sie für den Gesamttraum mehr Identifikation und mehr Leistungsfähigkeit schaffen können.

Das liesse sich auch auf den grösseren Massstab der Flughafen-Region übertragen?

Thierstein: Ja, denn das bekannteste Beispiel eines Regionalparks, der Emscher Landschaftspark auf den früheren Industrieflächen des Ruhrgebiets, weist eine viel grössere räumliche Dimension auf.

Trotzdem: Solange die Frage nicht geklärt ist, wie der künftige Flugbetrieb ausgerichtet ist, sind solche Planungen mit Sicherheit gehemmt?

Thierstein: Da darf man sich nicht täuschen. Dass der Fluglärm eine totale Planungsunsicherheit erzeugt, das stimmt so pauschal nicht. Was würde denn passieren, wenn die Fluglärmproblematik nicht existierte? Würde die Bereitschaft der Gemeinden zur überkommunalen Zusammenarbeit dann plötzlich vom Himmel fallen? Wohl kaum.

Alain Thierstein: «Ich will nicht sagen, Zürich sei der Kopf für alles, aber Funktionalität, Erreichbarkeit und Drehscheibenfunktion bündeln sich nun einmal nicht in Payerne oder im Emmental.» Peter Würmli

Monatsinterview

Alain Thierstein

Alain Thierstein, geboren 1957, hält seit 1. Mai 2000 die Assistenzprofessur für Raumordnung im Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL) der ETH Zürich. Zuvor leitete er den Kompetenzbereich Regionalwirtschaft der Universität St. Gallen. Ab Oktober 2004 wechselt Thierstein von der ETH zum Ingenieur-, Planungs- und Beratungsunternehmen Ernst Basler + Partner, mit Sitz in Zollikon und Zürich. Weiter ist Thierstein Mitglied des Rats für Raumordnung und der Expertenkommission für die neue Regionalpolitik des Bundes. Alain Thierstein wohnt in der Stadt Zürich.

Zu seinen Forschungsthemen zählen u. a. die Regionalpolitik, Innovations- und Technologiepolitik, Stadtentwicklung. Seine letzten Projekte umfassen die Nachhaltige Stadtentwicklung in Zürich West, die Europäische Metropolitanregion Zürich, die Urbane Kulturlandschaft im Glatttal oder das Prozessmanagement des Agglomerations-Modellvorhabens «Glow – Das Glatttal». (fme.)